Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 22 August 1988

THE NATO NUCLEAR PLANNING GROUP

by Jocelyn Coulon

Of all the North Atlantic Treaty Organization's institutions, committees and commissions the Nuclear Planning Group (NPG) is without a doubt the least well known. Apart from rare references to its activities in alliance publications and from the press communiqué which is released after each NPG meeting, little information is to be had about the work of the Group, although the future of the West may depend on what it does.

The members of the NPG work on the nuclear plans for the alliance. They analyze the proposals put forward by political and military officials for the development, deployment, modernization or withdrawal of nuclear weapons from the European theatre. Their debates, which are held *in camera*, are subject to review by the defence ministers who, in the final analysis, make the decisions.

The last important meeting of the NPG took place in Stavanger, Norway, on 14 and 15 May 1987. The object of the meeting was to examine the "double-zero" option for the elimination of short- and intermediate-range nuclear missiles, an option to which the two superpowers had agreed in principle at their meeting in Moscow in April. The NATO defence ministers, except for those of France and Iceland (the latter has only observer status), spent their time considering the practical results which the withdrawal of these nuclear weapons could have and how this would affect the strategic situation in Europe.

NUCLEAR WEAPONS IN EUROPE

Nuclear arms were not introduced into Europe until well after the signing of the treaty which gave birth to NATO in 1949. Even if this agreement implied that the alliance could rely on being defended by nuclear weapons if neces it was only the United States which then possessed such arms and initially it had no intention of deploying them in Europe. On the one hand, the United States did not attach any great priority to producing such weapons, and on the other, it was the intention of the alliance to build up an adequate conventional defence which would allow it to stand up to the Soviet Union and its allies in Eastern Europe. At the Lisbon meeting in 1952, which adopted a plan for reorganizing the structure of NATO, member countries expressed their eagerness to rapidly build up their conventional defence by increasing the number of divisions from twenty-five to ninety-six in two years.

The question of nuclear weapons had not yet arisen. However, the allies, especially the strategists at the Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe (SHAPE), soon realized that the Lisbon objectives would never be achieved and that it would be necessary to make up for NATO inadequacies in conventional weapons by resorting to nuclear arms. The Eisenhower administration decided to equip the US army with nuclear weapons in 1953, and the following year nuclear weapons were deployed for the first time in Europe. It was not, however, until 15 December 1955 that NATO officially ratified this decision and gave orders that the NATO forces should receive nuclear arms.[1]

The "nuclearization" of the alliance took place in two phases: 1) France and Britain acquired nuclear arms — this paper does not deal with that aspect of the issue; and, 2) the US forces in Europe were equipped with nuclear arms as were the forces of certain members of NATO. Starting in 1954 the United States began equipping its units in Europe with nuclear weapons of various kinds: atomic land-mines, nuclear-

89-00076/

capable artillery, short-range ballistic missiles, airborne nuclear bombs and missiles, and anti-submarine weapons. As for the allies, their forces have received nuclear warheads for use with their own delivery vehicles. These nuclear warheads remain the property of the United States and they are provided under cooperation programmes and bilateral agreements between the United States and the host country.[2]

The cooperation programmes outline the way in which nuclear weapons will be used in the event of a conflict. The nuclear warhead belongs to the United States, while the launcher usually belongs to the country where the warhead is deployed. Both parties must agree before the missiles can be launched. This dual-key system defines each country's responsibilities and allows either of them to exercise a veto. When the launcher belongs to the United States, however, the host country no longer has any veto.

The United States introduced nuclear weapons into Europe in three stages. Between 1955 and 1958 the *Honest John*, *Sergeant* and *Nike-Hercules* missiles were all deployed in Europe as were nuclear-capable artillery and atomic land-mines. During the mid-sixties the *Pershing IA* missiles were installed in West Germany and nuclear-capable aircraft such as the F-4, F-104 and F-111 became operational. Finally, since the beginning of the eighties these planes are gradually being replaced by the *Tornado*, F-15 and F-16. The first missiles have been dismantled and replaced by the *Hawk* and the *Patriot*, which are armed with conventional charges. The artillery is being modernized and the atomic land-mines have been removed. One also must not forget to mention the deployment of 572 *Pershing II* and cruise missiles which began in 1983. All these will shortly be withdrawn in accordance with Euromissile agreement of 8 December 1987.

Those allies which station US nuclear weapons are Greece, Turkey, West Germany, Italy, Belgium, Great Britain and the Netherlands. According to the latest estimates they are host to about 4,600 nuclear arms of which one-third are under the dual-key system. All this huge arsenal is under the command of the Supreme Allied Commander in Europe (SACEUR) and is managed in accordance with the Plan for Nuclear Operations.

THE EVOLUTION OF THE NUCLEAR PLANNING GROUP

It was only after numerous discussions and demands on the part of their allies that the United States finally accepted the idea of forming a Nuclear Planning Group within NATO. In fact it was not until 1967 that the Atlantic alliance officially established the NPG, at the same time that it accepted the new nuclear policy of "flexible response." The NPG was the product of a long maturing process in US nuclear strategy and reflected the need for the US to consult and inform those European and Canadian allies which were accepting the deployment of nuclear weapons in their territory.*

During the three years that the Korean War was going on the members of NATO gave some thought to the defence of Europe. The Lisbon meeting had set objectives for conventional defence which proved impossible to meet, and from 1954 onwards NATO had decided to arm itself with nuclear weapons in order to confront the Soviet threat. At the same time the US introduced the doctrine of "massive retaliation" to deter an attack on Europe. President Dwight Eisenhower and his Secretary of State, John Foster Dulles, assured the allies that, in the event of conflict with either the Soviet Union or China, the United States would not confine the war to conventional weapons, but would use all the means at its disposal (including nuclear weapons if necessary) to repulse aggression, no matter where in the world it occurred. As far as the European theatre was concerned this commitment would allow "the NATO forces to use atomic weapons in the event of any significant attack, even if the latter involved only conventional weapons."[3]

Until the early sixties it was relatively easy for the military to profess this doctrine of massive retaliation and for the politicians to support it. Until then the United States had enjoyed overwhelming superiority in nuclear weapons, and it had developed a worldwide network of alliances which enabled it to keep the Soviet Bloc contained. Moreover, the Soviet Union had barely any means of attacking the United States directly. This strategic situation, and all the policies and doctrines founded on it, changed the moment that Moscow acquired intercontinental ballistic missiles. Now the United States was no longer impregnable. Americans began to ask themselves if they were ready to sacrifice New York for the sake of defending London and Berlin. "Faced with the alternative of all or nothing, the United States would risk choosing nothing for fear of the consequences of choosing all."[4] Slowly, strategy changed. On each side of the Atlantic both the military and the politicians realized that the old doctrine was no longer either tenable or credible. In France, General

* Since 1984 Canada no longer possesses nuclear weapons of any kind.

Charles de Gaulle had already understood this; the French nuclear programme, begun in 1954, continued to swell France's independent nuclear arsenal.

Discussions within the alliance led to the development of a new policy which allowed those in command more leeway concerning the use of nuclear weapons. In 1967 NATO acknowledged the changed conditions by adopting "flexible response." "If the level of defensive action taken initially did not achieve success, then the strategy of flexible response required a gradual progression to more advanced types of defence, while maintaining control of the situation."[5] This new doctrine applied to both conventional and nuclear warfare.

Apart from these strategic and military problems, one of the most important factors which led to the formation of the NPG was the need for the allies to be consulted and to have a voice in decisions concerning the use of nuclear weapons. The deployment of these weapons in Europe, whether as part of the equipment of the US forces or of other national forces, posed problems concerning their use in time of war. As was noted above, in some instances the European NATO members possess the launchers while the warhead itself remains under US control. In the event of a crisis any decision to launch should, in principle, be taken bilaterally. In fact, it quickly became apparent that, because the Supreme Allied Commander in Europe (SACEUR) is also Commander-in-Chief of the US forces in Europe (CINCEUR), the United States would be able to take any such decision alone.

There have been many attempts to place NATO's nuclear forces under joint control so that the allies could take part in collective decision-making, and would have greater control over these forces; all these attempts have come to nothing. Among the numerous proposals put forward it is worth noting the one made by General Charles de Gaulle in 1958. He sent a memorandum to the United States and Britain proposing that a directorate comprised of representatives from each of their three countries be put in charge of NATO;[6] this suggestion was rejected. In 1960 General Norstad, then Commander of the Allied Forces, put forward the idea that NATO should become the "fourth nuclear power" in the West, by setting up a multilateral authority to be in charge of nuclear warheads.[7]

Later the same year this recommendation was overtaken by another US proposal, this one suggesting the creation of a multilateral nuclear force which would consist of five ballistic missile submarines. This scheme was rejected but reappeared in 1962 under the name of the Multilateral Force (MLF). This time it was to consist of twenty-five surface ships armed with two hundred missiles which would be under the joint ownership and control of those who participated.[8] President John F. Kennedy and British Prime Minister Harold MacMillan discussed this plan at the Nassau Meeting in 1962. However, this offer was rejected by France in January 1963 and the matter was shelved until 1965. It had foundered on the problem of who should control the warheads and on the question of the US veto. "The failure of this project brought to light the inherent contradiction between nuclear logic and national sovereignty, and the impossibility of reaching a decision on the use of nuclear weapons unless this took place in a national context."[9]

In May 1962, while all this was going on, NATO adopted a series of measures concerning the circumstances in which the alliance should resort to the use of nuclear weapons. In a speech which he made at the time of the NATO Ministerial Meeting in Athens, the US Secretary of Defense, Robert MacNamara, presented to his colleagues what is now known as the Athens Guidelines on Nuclear Defence.

In general these guidelines described NATO's nuclear commitments in the event of aggression as well as the degree of political consultation which should occur in such circumstances. They also laid down procedures for an allied exchange of information on nuclear matters and stipulated that this should take place in a Nuclear Committee, which was to be the precursor of the NPG. The Athens Guidelines, combined with the memory of earlier setbacks, encouraged the United States to be more cooperative with its allies. In June 1965 at the time of the defence ministers' meeting it was agreed that the allies should have more say in nuclear planning and a special committee spent a year studying how this could best be achieved. In December 1966 NATO announced the creation of the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group.

THE FUNCTIONS OF THE NPG

Robert MacNamara's main idea in initiating the NPG was to allow the allies to take part in discussion concerning nuclear weapons. At the NPG's first meeting on 6 April 1967 he enumerated the various attempts which had been made over the previous decade in an effort to determine how "the non-nuclear allies might have a greater voice in assessing the nature of the nuclear threat to the alliance, in determining

what forces were required to meet that threat, and in working out how and under what conditions these forces would be employed."[10] The advent of the NPG marked a turning point in the way in which the members of NATO could deal with nuclear arms. The idea of allowing member states to have some sort of physical control over nuclear weapons had been supplemented by the creation of a political institution which would hold consultations and work out decision-making procedures. This new organization would allow all members of NATO, not just the nuclear ones, to participate in these debates; this would not have been the case had either the multilateral force or the fourth nuclear power been established.

Countries belonging to the NATO Nuclear Planning Group

Belgium	Luxembourg
Canada	Netherlands
Denmark	Norway
Federal Republic of Germany	Portugal
Greece	Spain
Iceland (Observer)	Turkey
Italy	United Kingdom
	United States

The Nuclear Planning Group, which at present consists of fourteen countries and one observer (Iceland), has the task of discussing the nuclear questions which affect the alliance. It undertakes studies which lay the groundwork for an overall nuclear strategy and it drafts the policies and procedures to be followed for the use of nuclear weapons. Among the various studies which the NPG has prepared is the one which gave rise to the 1979 "two-track decision" concerning the deployment of intermediate-range nuclear weapons in Europe. This study was the work of the High Level Group which was specially set up for this purpose. The NPG was also given the task of implementing the decisions taken at Montebello in 1983 to withdraw and modernize some of the tactical nuclear weapons which were then deployed in Western Europe.

However, although the NPG has been in existence for twenty years, and despite the fact that in 1969 it adopted a working paper entitled "Provisional Political Guidelines," there are still no clear-cut political procedures governing the use of nuclear weapons. According to Morton Halperin "the NATO Defence Ministers . . . have agreed that the first use of such devices should be a demonstration shot designed to indicate to the Kremlin that the war is getting out of hand. There is no agreement beyond that."[11]

Analysts maintain that nothing has replaced or modified the NATO working paper and that the NPG now confines its attention to the size and structure of the nuclear arsenal. According to Daniel Charles, the NPG "never did resolve the baffling question of how an initial use of nuclear weapons could or should be accomplished."[12]

The NPG operates at two different levels. The permanent representatives of the members of NATO meet regularly to discuss nuclear problems, and twice a year the defence ministers meet to be briefed on these discussions and to make the necessary decisions. The NPG has an administrative team which is "responsible for working out NATO's defence policy in the nuclear field and for the preparation of background material."[13]

The NPG is not the only section of NATO to have a say in shaping nuclear policy. It works in close collaboration with the Military Committee (the senior military group in NATO), the special Consultative Group, the Defence Planning Committee, the International General Staff, the various military commands and the Nuclear Planning Directorate of the Secretariat. In the last analysis every decision it takes must be referred back to the North Atlantic Council which consists of the permanent representatives of the sixteen NATO members, and which is the ultimate decision-making and consultative body within the alliance.

According to Paul Buteux, the NPG has four important political functions in addition to the purely administrative and technical tasks allotted to it: 1) it helps the United States to explain its nuclear policy and attract the support necessary for carrying it out; 2) it distinguishes nuclear problems from the other difficulties which confront the alliance; 3) it encourages member states to cooperate on other matters; and 4) it prepares joint studies which help to resolve differences over nuclear policy.[14]

Finally, it is important to note that even if the *raison d'être* of the NPG is to take collective decisions concerning nuclear arms, it clearly has nothing to do with operational planning for the use of such weapons; this remains the responsibility of the political and military authorities in the alliance, and of its members.[15]

CONSULTATION

Since 1967 the NPG has drawn up guidelines as to the kind of consultations which should take place in the event of a crisis. According to Daniel Charles, however, the Group has never outlined precise procedures for the use of nuclear weapons.[16] In the event of armed conflict in Europe the NPG could do nothing. Both consultations and decisions would be the responsibility of the executive branches of the alliance, such as SACEUR and the Defence Planning Committee where the ambassadors of the member governments would conduct their own internal deliberations and would also consult with their allies as to the need to employ nuclear arms.

NATO's cohesion depends entirely on having its members reach a consensus through the process of consultations. This requires meetings at every level and an adequate exchange of information. The NATO countries seem to be satisfied with the procedures which have been set up for carrying out this process. However, the most important question does not concern the type of consultations which will take place in advance of hostilities but rather what will happen once hostilities actually start. Most analysts agree that consultations between those involved will be limited, not only because of the time they would require but also because the United States directly controls most of the nuclear weapons deployed in Europe and would thus be able to use them unilaterally.

If war were to break out on the Central European front, NATO would not necessarily resort to using nuclear arms from the outset. However, it is generally agreed that once the conflict had gone on for several days the military leaders could ask for permission to use them.[17] According to most scenarios, between twenty-four and sixty hours might elapse between the time SACEUR received permission to use such weapons and the moment that they became operational.[18] If one adds to this the preceding period, when the conflict remained at the conventional level, one is led to the conclusion that the allies might have one or two weeks in which to reach a decision as to whether nuclear weapons should be used. Consultation seems, therefore, to be a genuine possibility. Nonetheless, NATO documents do state that SACEUR has the right to authorize the use of nuclear weapons if "neither the time or the circumstances allow for consultations at the national level."[18]

More and more analysts believe that the period of conventional warfare might last longer than the few weeks envisaged by officials. Thus Joshua Epstein even reckons that NATO is capable of withstanding an attack by the Warsaw Pact forces for at least 136 days without losing any territory.[28] Such a lapse of time would allow the political authorities to give the matter more careful consideration before deciding on the use of nuclear weapons.

THE DECISION

The NPG cannot decide whether nuclear weapons are to be used in time of conflict. "Consultation, both in the Nuclear Planning Group and elsewhere in the alliance, may serve to prepare the group for collective agreement to the use of nuclear weapons, but, in the final analysis, each individual government will have to decide for itself how it will respond to the possible use by the alliance of nuclear weapons."[21]

The train of events which would lead to the authorization and the use of nuclear weapons would be the following: "SACEUR, on his own or at the request of a subordinate military commander or member state, asks approval from the NATO Military Committee through the Defence Planning Committee. A formal request for weapon release is then forwarded to the United States (and in a few instances to the United Kingdom). A positive answer reflects the national decision that releases control of the weapons to the forces involved (US and allied) and gives the authority to arm the weapons and use them in packages or otherwise. This authority presumably covers initial use and follow-on use. A second chain involves requests by SACEUR for launcher release to all national authorities that control nuclear-capable delivery systems."[22]

Since the nuclear warheads belong to the United States which is bound by specific accords with each of the host countries (the Programmes of Cooperation), the state with the warhead and the state with the delivery system are the only ones which can authorize the use of these weapons. Certainly the elaborate procedures for consultation which have been worked out in the NPG would be employed and officially all members, even the non-nuclear ones, would be kept informed about what was gong on. However, there is no obligation to consult the others before ratifying any decision to use the weapons. "National decisions are required; allied consultation is only desireable."[23]

But the country with the warhead and the host country on whose territory the launcher is deployed may be faced with two kinds of situation before they can decide to use nuclear arms. The allied country is usually host to two types of weapons: those for which it

controls the delivery vehicle and the United States owns the warhead, and those for which both warhead and vehicle are under US control. In the first case, both allies must agree on a decision to launch because the host country has the right to veto the use of the launcher; it can physically prevent the nuclear weapon from being assembled and launched from its territory. In the second instance, the United States, theoretically, requires the host's permission to launch the weapon, but of course in practice there is nothing the host country can do if the US wants to resort to nuclear arms unilaterally.

This situation arises from the fact that SACEUR has a dual role; he is also Commander-in-Chief of the US forces in Europe (CINCEUR). "SACEUR could order committed forces (the West German forces) and perhaps assigned forces (the rest) to use nuclear weapons if time and circumstances did not permit national consultations, and if de facto national rights to deny the use of national delivery vehicles were not exercised. As CINCEUR, of course, he would be fully empowered to immediately authorize American units to use nuclear weapons."[24]

It seems then that the US could well decide unilaterally to use nuclear weapons. The so-called dual-key system would not necessarily prevent US forces from justifying their lack of consulation by invoking the proviso: "time and circumstances permitting."[25]

CONCLUSION

According to analysts the creation of the NPG was a political response to a military problem. Since no agreement could be reached about the means of physically controlling nuclear weapons (Whose finger would be on the button?) the United States proposed a compromise solution which allowed the allies to take part in discussions concerning the use of nuclear arms without actually permitting them to intervene directly.

Despite the creation of the NPG there remains several points which are unclear about the procedures for consultation and decision. The first, and most important, concerns the nuclear cooperation agreements which are inevitably kept secret because of their technical nature and because they outline the defence plans and military intentions of the states concerned. All that is known about these agreements is that they cover the following issues: the exchange of secret information about weapons; the number and type of these weapons; where they are deployed; security and control procedures; their dispersal; and the procedures to be followed for installing the warheads on the launchers and authorizing that they be fired. According to Paul Bracken these agreements are very imprecise about who exactly is in charge of these weapons.

The second point which is unclear concerns the double role of SACEUR, who is also CINCEUR. Several writers have pointed out that the US officer who takes on these two roles may well have difficulty in discharging his responsibilities. According to Daniel Charles the US president can unilaterally command the officer to use nuclear weapons without obtaining the consent of the Europeans. This poses a problem of authority and divided responsibilities.

The third ambiguity concerns the type of consultation possible and the amount of time available for any reaction if there were a conflict. Certainly, as has been noted above, the allies would have from a few days to a few weeks to agree whether nuclear arms should be used in the event of defeat at the conventional level. However, according to most analysts, there are still problems about the deployment, preparation and use of such weapons. For example, should they be dispersed during the period of crisis which would precede hostilities or only after hostilities have actually started? Should the military be able to ask for permission to use nuclear weapons and then make use of them when they judge the moment has come? If the lines of communication have broken down should the military be free to act as they see fit? Could the US president take a decision without consulting his allies? Would the political authorities in NATO have enough time to discuss and approve all these and the many other decisions which they will have to take.

It seems likely that any consultation among the allies will be very limited in a time of conflict and that in one way or another what will count for most in making a decision will be specific agreements between the United States and the individual member of NATO, rather than the operation of the Council. Catherine McArdle Kelleher has summed this up very nicely: "Preconflict decisions on specific operational plans or timetables are taken within SHAPE or within the stronger bilateral military and political relations (United States-Britain, etc.) as well as within Programs of Cooperation. The Nuclear Planning Group, the Defense Planning Committee, and the North Atlantic Council are all quite formal and ineffective arenas for decision-making on the specific terms and timing of nuclear use, even at the highest levels of abstraction."[27] If that is true in peacetime, it seems clear that the tension and confusion which would arise in the event of a conflict could only make matters worse.

NOTES

1. NATO Handbook, Brussels, 1985, p. 83.
2. Catherine McArdle Kelleher, "NATO Nuclear Operations," in Ashton Carter, John D. Steinbruner and Charles A. Zraket (eds.), *Managing Nuclear Operations*, Brookings Institution, Washington, 1987, p. 452.
3. Claude Delmas, L'OTAN, Presses universitaires de France, Que Sais-je, numéro 865, Paris, 1981, p. 31.
4. *Ibid.*, p. 85.
5. Dieter S. Lutz, La guerre nucléaire malgré nous, Éditions La Découverte-Maspéro, Paris, 1983, p. 312.
6. Jean Klein, Sécurité et désarmement en Europe, Éditions Economica, Paris, 1987, p. 12.
7. Paul Buteux, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980*, Cambridge University Press, New York, 1983, p. 17.
8. *Ibid.*, p. 23.
9. Delmas, p. 81.
10. Buteux, p. 15.
11. Morton Halperin, *Nuclear Fallacy*, Ballinger, Cambridge, 1987, p. 94.
12. Daniel Charles, *Nuclear Planning in NATO*, Ballinger, Cambridge, 1987, p. 122.
13. NATO Handbook, p. 49.
14. Buteux, p. 194.
15. *Ibid.*, p. 202.
16. Charles, p. 114.
17. Daniel Charles, "Who controls NATO's nuclear weapons," *Bulletin of the Atomic Scientists*, April 1985, p. 47.
18. Kelleher, p. 457.
19. *Ibid.*, p. 461.
20. Joshua Epstein, "Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe," *International Security*, Spring 1988, p. 163.
21. Buteux, p. 204.
22. Kelleher, p. 462.
23. *Ibid.*, p. 462.
24. *Ibid.*, p. 461.
25. Charles, p. 127.
26. Paul Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces*, Yale University Press, New Haven, 1983, p. 171.
27. Kelleher, p. 464.

Jocelyn Coulon is international affairs editor for *Le Devoir* newspaper in Montreal.

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author, and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: Constitution Square, 360 Albert Street, Suite 900, Ottawa, Ontario, K1R 7X7.

Le présent exposé est également publié en français.
English Version: Mary Taylor
ISBN: 0-662-16390-7

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 22

Août 1988

LE GROUPE DES PLANS NUCLÉAIRES DE L'OTAN

par Jocelyn Coulon

De tous les organismes, comités et commissions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, le Groupe des plans nucléaires (GPN) est sans doute le plus méconnu et le plus secret. Mis à part les rares mentions de ses activités dans la documentation générale de l'Alliance et le communiqué de presse qu'il publie après chaque réunion, peu d'informations circulent sur ses travaux qui engagent l'avenir même des membres de l'OTAN et, par extension, celui du système occidental.

Les membres du GPN travaillent aux plans nucléaires de l'Alliance. Ils analysent les propositions des autorités politiques et militaires pour le développement, le déploiement, la modernisation ou le retrait des armes nucléaires du champ de bataille européen. Leurs débats sont à huis clos mais soumis au contrôle des ministres de la Défense. Ce sont eux, en dernière instance, qui prennent les décisions.

La dernière réunion d'importance du GPN a eu lieu à Stavanger, en Norvège, les 14 et 15 mai 1987 et elle a eu pour but d'examiner l'option "double zéro" sur l'élimination des missiles de portée intermédiaire et de courte portée, dont les deux superpuissances avaient accepté les grandes lignes un mois auparavant à Moscou. Les ministres de la Défense de l'Alliance, à l'exception de ceux de la France et de l'Islande (qui n'a qu'un statut d'observateur), se sont penchés sur les effets concrets du retrait de ces types de missiles nucléaires et ont évalué leur incidence sur la conjoncture stratégique en Europe.

LES ARMES NUCLÉAIRES EN EUROPE

L'introduction des armes nucléaires en Europe s'est effectuée bien après la signature du traité qui a donné naissance à l'OTAN en 1949. Même si, implicitement, cet accord assurait une défense nucléaire de l'Alliance, seuls les États-Unis possédaient ces armes et n'avaient pas, dans un premier temps, l'intention d'en déployer en Europe. D'une part, la production de celles-ci n'était pas une priorité aux États-Unis et d'autre part, l'Alliance comptait bien établir une défense de type conventionnel qui puisse faire face à l'Union soviétique et à ses alliés de l'Europe de l'Est. À la conférence de Lisbonne, en 1952, où une réorganisation de la structure de l'OTAN fut adoptée, les pays membres ont exprimé le désir d'accélérer la construction de leur défense conventionnelle en établissant une croissance du nombre des divisions, qui devaient passer de vingt-cinq à quatre-vingt-seize en deux ans. Il n'était pas encore question d'armements nucléaires.

Cependant, les alliés, et tout d'abord les stratèges du Commandement suprême allié en Europe (SACEUR), comprirent vite que les objectifs de Lisbonne ne seraient jamais atteints et qu'il fallait pallier les insuffisances conventionnelles par des moyens nucléaires. La décision de munir l'armée américaine d'armes nucléaires fut prise par l'administration Eisenhower en 1953. Dès l'année suivante, les premières armes étaient déployées en Europe. Il fallut attendre le 15 décembre 1955 pour que l'OTAN entérine officiellement cette décision et ordonne de doter les forces atlantiques de cet armement.[1]

La "nucléarisation" de l'Alliance s'est faite en deux temps : 1) l'acquisition par la France et la Grande-Bretagne de l'arme nucléaire, aspect que cet exposé ne se propose pas d'examiner, et 2) le déploiement d'armes nucléaires dans les forces américaines en Europe et dans les forces de certains pays membres. Il faut bien préciser que ces armes nucléaires sont toutes sous contrôle opérationnel américain. À partir de 1954, les

États-Unis ont pourvu leurs unités militaires en Europe d'armes nucléaires de toutes sortes: mines de démolition, pièces d'artillerie, missiles balistiques à courte portée, bombes et missiles pour avions et armes anti-sous-marines. Quant aux alliés, leurs forces armées ont reçu des têtes nucléaires pour équiper leurs propres lanceurs. Ces têtes nucléaires restent la propriété des Américains et sont fournies dans le cadre des programmes de coopération (POC), et des ententes bilatérales signées entre les États-Unis et le pays hôte.[2]

Les POC stipulent comment les armes nucléaires seront utilisées en cas de conflit. L'ogive nucléaire est américaine et le lanceur est généralement la propriété du pays hôte. Il faut l'approbation des deux parties pour procéder au lancement. Ce système est dit de la double-clé en ce qu'il définit les responsabilités de chacun et permet à l'une ou l'autre des parties d'exercer un veto. Lorsque le lanceur est la propriété des États-Unis, le veto du pays hôte ne peut pas être exercé.

L'introduction d'armes nucléaires américaines en Europe s'est faite en trois temps. Entre 1955 et 1958, les missiles *Honest John*, *Sergeant* et *Nike-Hercules* ainsi que des pièces d'artillerie et des mines de démolition sont déployés. Au milieu des années soixante, des *Pershing 1A* sont installés en Allemagne de l'Ouest, et des avions de combat à capacité nucléaire comme les *F-4*, *F104* et *F111* entrent en fonction. Enfin, depuis le début des années 1980, ces avions sont progressivement remplacés par les *Tornado*, *F-15* et *F-16*, et les premiers missiles sont supprimés pour faire place aux missiles *Hawk* et *Patriot*, armés de charges conventionnelles; les pièces d'artillerie sont en voie de modernisation et les mines ont été complètement éliminées. Il ne faut pas oublier le déploiement, à partir de 1983, des 572 fusées *Pershing 2* et des missiles de croisière. Toutefois ces armes seront retirées d'ici peu, suite à l'accord du 8 décembre 1987 sur les euromissiles.

Selon les dernières estimations, les pays alliés à vocation nucléaire, c'est-à-dire la Grèce, la Turquie, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, la Belgique, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, disposent d'environ 4 600 armes nucléaires, dont le tiers est sous le régime de la double-clé. Toute cette panoplie est sous la direction du SACEUR et est gérée selon le Plan des opérations nucléaires (NOP).

HISTORIQUE DU GROUPE DES PLANS NUCLÉAIRES

C'est à la suite de nombreuses discussions et revendications de la part des pays alliés que les Américains ont fini par accepter l'idée de la création d'un Groupe des plans nucléaires au sein de l'OTAN. En effet, ce n'est qu'en 1967 que l'Alliance atlantique mit sur pied officiellement le GPN en même temps qu'elle adoptait la nouvelle doctrine nucléaire dite de riposte graduée. La formation du GPN fut le résultat d'une longue maturation de la stratégie nucléaire américaine et de la nécessité de consulter et d'informer les alliés européens et canadien qui acceptaient la présence d'armes nucléaires sur leur territoire. (Le Canada ne possède plus d'armes nucléaires depuis 1984.)

Pendant les trois années que dura la Guerre de Corée, les pays de l'OTAN réfléchirent à la défense du continent européen. La réunion de Lisbonne avait fixé des objectifs impossibles à atteindre et dès 1954, l'OTAN décida de s'équiper d'armes nucléaires pour faire face à la menace soviétique. En même temps, on adopta la doctrine américaine de "représailles massives" pour protéger le Vieux continent. Le président Eisenhower et son secrétaire d'État, M. John Foster Dulles, avaient élaboré une nouvelle doctrine militaire qui prévoyait qu'en cas de conflit avec l'Union soviétique et la Chine, les États-Unis ne se limiteraient pas seulement à une guerre restreinte mais emploieraient tous les moyens nécessaires (y compris l'utilisation d'engins nucléaires) pour repousser une agression n'importe où dans le monde. Sur le théâtre européen, cet engagement permettait "aux armées atlantiques d'opposer leurs moyens atomiques à toute attaque importante même si cette dernière n'utilisait que des moyens non atomiques".[3]

La doctrine des représailles massives fut, d'une certaine façon, facile à adopter militairement et à supporter politiquement jusqu'au début des années soixante. En effet, jusqu'à cette époque, les États-Unis jouissaient d'une supériorité écrasante dans le domaine des armes nucléaires. Ils avaient tissé un réseau mondial d'alliances qui leur permettait de contenir le bloc soviétique et d'imposer leurs volontés. De plus, l'Union soviétique disposait de très peu de moyens pour frapper directement l'Amérique. Toutefois, cette conjoncture stratégique, et avec elle les politiques et les doctrines, se modifièrent au moment où Moscou se dota de fusées balistiques intercontinentales. Les États-Unis n'étaient plus invulnérables, et les Américains se demandaient s'ils étaient maintenant prêts à sacrifier New York pour défendre Londres ou Berlin. "Placés devant l'alternative du tout ou rien, les États-Unis risquaient de devoir choisir le rien par peur des conséquences du tout."[4] Les changements stratégiques s'opérèrent lentement. Des deux côtés de l'Atlantique les dirigeants politiques et militaires s'aperçurent que l'ancienne doctrine était

intenable et surtout qu'elle manquait de crédibilité. En France, le général de Gaulle l'avait déjà compris. Il poursuivit le programme nucléaire commencé en 1954 et dota la France de l'arme atomique.

Les débats au sein de l'Alliance menèrent à l'élaboration d'une nouvelle doctrine qui accordait plus de latitude aux décideurs relativement à l'usage des armes nucléaires. En 1967, l'OTAN prenait acte de ces transformations en adoptant la "riposte graduée". Cette nouvelle doctrine implique que "si la défense pratiquée au niveau initialement choisi ne conduit pas au succès espéré, la stratégie de la riposte graduée exige également la capacité de passer successivement à des stades supérieurs, sans jamais perdre le contrôle de la situation",[5] et cela, tant sur le plan conventionnel que nucléaire.

Outre les difficultés stratégiques et militaires, un des facteurs les plus importants dans la création du GPN fut le besoin exprimé par les alliés d'être consultés et écoutés sur la question de l'utilisation des armes nucléaires. Le déploiement de ces armes et leur intégration soit dans les troupes américaines basées en Europe, soit dans les armées nationales, posaient des problèmes quant à leur emploi en temps de guerre. Comme on l'a vu précédemment, les alliés à vocation nucléaire possèdent, dans certains cas, les vecteurs, alors que la tête nucléaire est sous contrôle américain. En temps de crise, la décision doit être bilatérale, mais dans les faits, on s'est vite rendu compte que les Américains, via la double fonction qu'exerce le Commandant suprême allié en Europe (SACEUR) qui est aussi le Commandant des forces américaines sur le continent (CINCEUR), pourraient prendre la décision seuls.

Les tentatives faites pour gérer conjointement les forces nucléaires à la disposition de l'Alliance, pour assurer une décision collective et un meilleur contrôle de la part des alliés, ont été nombreuses, mais elles se sont toutes soldées par des échecs. Parmi les nombreuses propositions, mentionnons celle faite par le général de Gaulle en 1958, lorsqu'il adressa un mémorandum à la Grande-Bretagne et aux États-Unis visant la constitution d'un directoire à trois en vue d'administrer l'OTAN[6]. Cette proposition fut rejetée. En 1960, le Commandant des forces alliées, le général L. Norstad, suggéra que l'OTAN devienne la "quatrième force nucléaire" occidentale en établissant une autorité multilatérale de qui relèveraient les têtes nucléaires.[7] Cette recommendation fut éclipsée la même année par une autre offre américaine, qui suggérait la création d'une force nucléaire multilatérale constituee de cinq sous-marins lanceurs de missiles. Cette proposition fut rejetée et elle fut reprise en 1962 sous le vocable MLF. Elle devait, cette fois, être composée de vingt-cinq navires de surface équipés de 200 missiles qui seraient conjointement possédés et dirigés par les participants.[8] En décembre 1962, le président J. F. Kennedy et le premier ministre britannique Harold MacMillan en discutèrent à Nassau. Cette offre fut cependant repoussée par la France, en janvier 1963, et définitivement mise au rancart en 1965. Elle butait sur le problème du contrôle des têtes nucléaires et du veto américain. "L'échec du projet mis en lumière l'incompatiblité entre la logique nucléaire et la souveraineté nationale, et le caractère insoluble du problème de la décision en matière nucléaire en dehors de la solution nationale."[9]

Parallèllement à ces démarches, l'OTAN adopta, en mai 1962, une série de mesures concernant les circonstances où l'Alliance pourrait avoir à recourir aux armes nucléaires. Dans un discours prononcé lors de la réunion ministérielle de l'Organisation à Athènes, le secrétaire américain à la Défense, M. Robert McNamara, présenta à ses collègues ce que l'on appelle aujourd'hui les Principes directeurs d'Athènes (*Athens Guidelines on Nuclear Defense*).

En termes généraux, ces principes définissaient les engagements nucléaires de l'OTAN en cas d'agression ainsi que le niveau de consultation politique possible en pareille circonstance. Elles instituaient aussi des procédures pour l'échange d'informations entre les membres sur le rôle des armes nucléaires et cela au sein d'un Comité nucléaire, précurseur du GPN.

Cette série d'échecs et la déclaration d'Athènes devaient toutefois mener les États-Unis à proposer une plus grande coopération avec les alliés. Ainsi, en juin 1965, lors de la réunion des ministres de la Défense, il a été convenu que les alliés participeraient davantage à l'élaboration des plans nucléaires. Un comité spécial a entrepris une étude d'un an sur les moyens d'améliorer cette participation et en décembre 1966, l'OTAN a annoncé la création du Comité des questions de défense et du Groupe des plans nucléaires.

FONCTIONS DU GPN

La principale idée de Robert McNamara, initiateur du GPN, était de permettre aux pays alliés d'avoir leur mot à dire sur les questions nucléaires. Lors de la première réunion du GPN, le 6 avril 1967, M. McNamara a énuméré des suggestions, élaborées au cours des dix dernières années, afin de savoir comment "les membres non nucléaires de l'OTAN pourraient jouer un plus grand rôle pour ce qui était d'évaluer la

nature de la menace nucléaire pour l'Alliance, d'établir quelles forces il fallait pour faire face à la menace, et de définir comment ces forces seraient employées et dans quelles conditions".[10] La création du GPN marquait un point tournant dans la façon dont les membres devaient travailler avec les armes nucléaires. On remplaçait la proposition d'établir une espèce de contrôle physique des pays membres sur les armes nucléaires par la formation d'une entité politique dont les fonctions seraient la consultation et l'élaboration de mécanismes décisionnels. Cette nouveauté permettrait d'ailleurs à tous les pays membres, même les États non nucléaires, de participer aux débats, ce que ne permettait pas la création d'une force multilatérale ou d'une quatrième force nucléaire.

Pays membres du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN

Belgique	Luxembourg
Canada	Norvège
Danemark	Pays-Bas
Espagne	Portugal
États-Unis	République fédérale
Grèce	d'Allemagne
Italie	Royaume-Uni
Islande (observateur)	Turquie

Le Groupe des plans nucléaires, présentement composé de quatorze pays et d'un observateur (Islande), est chargé de discuter des questions nucléaires de l'Alliance. Il réalise des études devant servir de base à l'élaboration de la politique générale dans le domaine nucléaire. Il prépare les politiques et les procédures à suivre quant à l'utilisation des armes nucléaires. Le GPN a réalisé, entre autres, l'étude qui a donné naissance à la double décision de l'OTAN en 1979 sur le déploiement de missiles à portée intermédiaire en Europe. Cette étude fut menée par le Groupe de haut niveau (*High Level Group*), spécialement mit sur pied par le GPN, pour cette question. Le GPN est aussi chargé de faire appliquer la décision de Montebello de 1983 sur le retrait et la modernisation de certaines armes nucléaires tactiques actuellement déployées en Europe de l'Ouest.

Toutefois, selon les auteurs Charles et Halperin, malgré vingt ans d'existence et l'adoption en 1969 d'un document de travail intitulé *Provisional Political Guidelines*, les mécanismes politiques de consultation menant à l'utilisation des armes nucléaires ne sont pas très clairs. Selon Halperin, "les ministres de la Défense de l'OTAN ... ont convenu qu'en tout premier lieu, il ne faudrait recourir à ces engins que pour donner un avertissement et faire savoir au Kremlin que la guerre est sur le point d'échapper à toute maîtrise. Au-delà de ce point, il n'existe aucun consensus".[11]

D'après ces auteurs, rien n'est venu remplacer ou modifier le document de travail de l'OTAN, et le GPN ne s'occupe plus maintenant que de la structure et de la taille des arsenaux nucléaires. "Le GPN n'a jamais résolu la déroutante question de savoir comment l'Alliance pourrait ou devrait recourir la première aux armes nucléaires", écrit Charles.[12]

Deux types d'activités se déroulent au sein du GPN. Les représentants permanents des États membres de l'OTAN se réunissent régulièrement pour discuter des problèmes nucléaires et, deux fois l'an, les ministres de la Défense font de même pour se renseigner sur ses activités et approuver ses décisions. Le GPN dispose d'une équipe administrative qui est "responsable des travaux concernant l'élaboration de la doctrine de défense de l'OTAN dans le domaine nucléaire et de la préparation de ses travaux".[13]

Le GPN n'est pas le seul organisme de l'OTAN à en façonner la politique nucléaire. Il doit travailler en étroite collaboration avec le Comité militaire (la plus haute instance militaire de l'OTAN), le Groupe consultatif spécial, le Comité des plans de défense, l'état-major militaire international, les différents commandements militaires et, au sein du secrétariat général, la Direction des plans nucléaires. Finalement, toute décision peut être référée pour examen au Conseil de l'Atlantique Nord, qui est composé des représentants des seize pays membres et qui est l'organe suprême de décision et de consultation au sein de l'Alliance.

Au-delà des fonctions strictement administratives et techniques, le GPN remplit, selon Paul Buteux, quatre fonctions politiques importantes : 1) il aide les États-Unis à expliquer leur politique nucléaire et à recevoir les appuis nécessaires à sa réalisation; 2) il isole les problèmes nucléaires des autres difficultés que connaît l'Alliance; 3) il encourage la coopération entre les membres sur d'autres questions et 4) il réalise des études conjointes permettant le règlement de différents sur la politique nucléaire.[14]

Enfin, il est important de noter que si le GPN a été créé pour prendre des décisions collectives sur les armes nucléaires, il est clair que cet organisme n'a rien à voir avec la planification opérationnelle pour l'utilisation des armes nucléaires qui demeure une responsabilité des autorités militaires et politiques de l'Alliance et de ses États membres.[15]

CONSULTATION

Depuis 1967, le GPN a formulé des directives quant aux consultations devant se faire en cas de crise. Selon Charles, le Groupe n'a jamais proposé de méthodes précises sur l'utilisation des armes nucléaires.[16] Advenant un conflit armé en Europe, le GPN ne pourra rien faire. La consultation et les décisions se feront par les organes exécutifs de l'Alliance, comme le SACEUR, et le Comité des plans de défense où les ambassadeurs de pays membres se rencontrent pour discuter. À un autre niveau, les gouvernements membres mèneront en leur sein et avec les alliés des consultations sur la nécessité d'employer les armes nucléaires.

Toute la cohésion de l'Alliance atlantique repose sur le consensus issu d'un processus de consultation entre les différents États. Chaque décision fondamentale prise par l'OTAN se doit de l'être par consensus. Cela suppose une constante consultation à tous les niveaux et l'échange d'informations pour permettre une prise de décision adéquate et satisfaisante pour chaque partie. Et les instances qui ont été créées pour effectuer ce travail semblent satisfaire les membres de l'OTAN. Toutefois, la question la plus importante dans ce processus n'est pas celle portant sur la décision de consultation "avant les hostilités". La plupart des auteurs s'entendent pour dire que la consultation entre les intéressés sera limitée, surtout en raison du temps dévolu aux délibérations, et par le fait même que les États-Unis contrôlent directement la majorité des armes nucléaires sur le territoire européen et qu'ils peuvent donc les utiliser unilatéralement.

Si une guerre éclatait sur le front central européen, l'OTAN ne recourerait pas nécessairement à ses armes nucléaires dès le début du conflit. Cependant, on s'accorde généralement pour constater qu'après quelques jours de combats,[17] les autorités militaires pourraient demander la permission de les employer. Entre le moment où le SACEUR obtiendrait cette permission et le moment où elle devient opérationnelle, il peut s'écouler entre vingt-quatre et soixante heures selon les scénarios.[18] En ajoutant à ce temps la période précédente consacrée aux combats conventionnels, il est possible de déduire que les alliés auraient une ou deux semaines pour s'entendre sur l'utilisation des armes nucléaires. La consultation semble donc possible. Toutefois, les documents de l'OTAN mentionnent bien que le SACEUR peut autoriser le recours aux armes nucléaires, si "le temps et les circonstances ne permettent pas des consultations nationales".[19]

De plus en plus d'experts estiment que la période de combats conventionnels pourrait durer plus longtemps que les quelques jours envisagés par les autorités officielles. Ainsi Joshua Epstein estime même que l'OTAN est en mesure de bloquer une attaque du Pacte de Varsovie pendant au moins 136 jours sans perdre de terrain.[20] Ce laps de temps pourrait permettre aux autorités politiques de mieux peser leurs décisions en ce qui concerne l'utilisation des armes nucléaires.

LA DÉCISION

Le GPN n'a aucun pouvoir décisionnel quant à l'emploi des armes nucléaires lors d'un conflit. "Tant dans le Groupe des plans nucléaires que dans d'autres tribunes de l'Alliance, la consultation peut servir à préparer un accord collectif sur l'emploi des armes nucléaires, mais en dernière analyse, il appartiendra à chaque gouvernement de décider comment il réagira à l'utilisation possible d'armes nucléaires par l'OTAN."[21]

Les événements successifs qui mèneraient à l'autorisation et à l'utilisation des armes nucléaires seraient les suivants : "De son propre chef ou à la demande d'un commandant militaire subalterne ou d'un État membre, le SACEUR demande l'autorisation du Comité militaire par l'entremise du Comité des plans de défense. Un document officiel demandant l'autorisation d'utiliser les armes est alors envoyé aux États-Unis (et, dans certains cas, au Royaume-Uni). Une réponse positive confirme que les armes passent sous la coupe des forces concernées (américaines et alliées) et permet à ces dernières d'armer les engins et de s'en servir en groupes ou autrement. Cette permission s'applique vraisemblablement à l'emploi initial et subséquent des armes. Dans le cadre d'un deuxième processus, le SACEUR demande à toutes les autorités nationales qui contrôlent des vecteurs nucléaires d'en autoriser l'emploi".[22]

Comme les têtes nucléaires appartiennent aux États-Unis et que ceux-ci sont liés par des accords particuliers aux pays hôtes (les POC), seuls le pays détenteur et l'hôte pourront convenir de l'utilisation de ces armes. Bien sûr, les mécanismes de délibérations élaborés au sein du GPN seront utilisés et, officiellement, tous les membres, même non nucléaires, seront informés. Toutefois, rien n'oblige à une consultation pour entériner une décision. "Les décisions nationales sont nécessaires, mais la consultation des alliés n'est que souhaitable."[23]

Mais le pays détenteur et le pays hôte se heurtent à deux difficultés de taille pour statuer sur l'emploi des

armes. Le pays hôte accueille généralement deux types d'armes nucléaires : celui où il contrôle le lanceur et les Américains la tête nucléaire, et, celui où l'ensemble de l'arme est contrôlé par les Américains. Dans le premier cas, les deux alliés doivent s'entendre, car le pays hôte a un pouvoir de veto sur l'utilisation du lanceur. Il peut, physiquement, empêcher qu'une arme nucléaire soit assemblée et lancée de son territoire. Dans le deuxième cas, théoriquement, le détenteur a besoin de l'autorisation de l'hôte. Mais concrètement, celui-ci ne peut rien faire si le pays détenteur veut recourir unilatéralement à ces armes nucléaires.

Ce résultat découle du double rôle qu'exerce le SACEUR qui est aussi le Commandant en chef des forces armées américaines sur le continent (CINCEUR). "Le SACEUR pourrait ordonner aux forces directement menacées (les forces ouest-allemandes) et peut-être aux forces désignées (les autres) d'employer des armes nucléaires si, à cause des circonstances et du manque de temps, les consultations entre pays n'étaient pas possibles et si les gouvernements renonçaient à exercer leur droit *de facto* d'interdire l'emploi des vecteurs nationaux. En sa qualité de CINCEUR, bien sûr, le SACEUR aurait tous les pouvoirs voulus pour autoriser immédiatement les unités américaines à employer des armes nucléaires."[24]

Il semble bien que les armes nucléaires peuvent donc être utilisées unilatéralement par les Américains. Le système dit de la double-clé n'empêcherait pas les forces américaines d'invoquer le "manque de temps et les circonstances pour justifier leurs décisions".[25]

CONCLUSION

La création du GPN fut, de l'avis de tous les spécialistes, une réponse politique à un problème militaire. Comme on ne parvenait pas à s'entendre sur les moyens dont disposeraient les alliés pour contrôler physiquement les armes nucléaires (le doigt sur le bouton), les États-Unis ont proposé une solution médiane, qui permettait aux alliés de participer au processus de délibération sur l'emploi des armes nucléaires, sans toutefois pouvoir intervenir directement.

Malgré la nouveauté que représente le GPN, plusieurs ambiguïtés subsistent quant aux mécanismes de consultation et de décision.

• La première, et sans doute la plus importante, a trait aux accords POC qui sont bien entendu secrets, à cause de leurs caractères techniques, des plans de défense qui y sont élaborés et des intentions militaires. Tout ce que l'on connaît de ces accords, c'est qu'ils couvrent les aspects suivants : l'échange de renseignements secrets sur les armes; le nombre et le type de ces armes; le lieu de déploiement; les procédures de sécurité et de contrôle; la dissémination; les procédures à suivre pour permettre l'installation des ogives nucléaires sur les lanceurs, et les autorisations de mise à feu.

Selon Paul Bracken, ces accords sont extrêmement imprécis quant à l'autorité exacte qui est exercée sur les armes nucléaires.[26]

• La deuxième est liée à la double mission qu'exerce le SACEUR qui est aussi le CINCEUR. Plusieurs auteurs font remarquer que le militaire américain assumant ces deux rôles pourrait avoir de la difficulté à assumer cette responsabilité. Charles note que le président américain pourrait, unilatéralement, lui ordonner d'utiliser les armes nucléaires, sans le consentement des Européens. Il y a là un problème d'autorité et de partage des responsabilités.

• La troisième ambiguïté porte sur la consultation et le temps de réaction lors d'un conflit. Certes, comme nous l'avons mentionné plus haut, les alliés auraient de quelques jours à quelques semaines pour s'entendre sur l'utilisation des armes nucléaires en cas de défaite sur le plan conventionnel. Toutefois, selon la plupart des experts, des problèmes subsistent quant au déploiement, à la préparation et à l'utilisation des armes. Doit-on disperser les armes pendant la crise qui précèderait les hostilités ou durant les hostilités? Les militaires pourraient-ils demander les autorisations d'utilisation et s'en servir quand ils le jugent opportun? Si les lignes de communications ne fonctionnent pas, les militaires seraient-ils libres d'agir sans contrôle? Le président américain pourrait-il prendre une décision sans en référer à ses alliés? Les autorités politiques de l'OTAN auraient-elles le temps de se consulter pour approuver toutes ces décisions et bien d'autres?

Il semble bien que la consultation entre les alliés sera très limitée lors d'un conflit et que, d'une manière ou d'une autre, ce qui comptera le plus lors de la prise de décision, ce seront les liens étroits qui unissent les États-Unis à chaque pays et non la structure organisationnelle et décisionnelle de l'Alliance atlantique. Catherine McArdle Kelleher résume bien ce dilemme : "En temps de paix, des décisions sur des plans opérationnels particuliers ou des échéanciers sont prises au sein du SHAPE, à la faveur des relations militaires et politiques bilatérales les plus fortes (États-Unis/Allemagne de l'Ouest, États-Unis/Grande-Bretagne, etc.), ou dans le cadre des Programmes de coopération. Le Groupe des plans nucléaires, le Comité

des plans de défense et le Conseil de l'Atlantique Nord sont toutes des entités plutôt formelles et inefficaces quand il s'agit d'adopter des décisions précises, même aux niveaux les plus abstraits, quant au moment propice pour utiliser les armes nucléaires."[27] Si cela est vrai en période de paix, il semble bien que la tension, la nervosité, la confusion et la bousculade que fait naître un conflit ne feront rien pour améliorer les choses.

NOTES

1. Manuel de l'OTAN, Bruxelles, 1985, page 83.
2. Catherine McArdle Kelleher, "NATO Nuclear Operations," dans l'ouvrage publié sous la direction de Ashton Carter, John D. Steinbruner et Charles A. Zraket, *Managing Nuclear Operations*, Brookings Institution, Washington, 1987, page 452.
3. Claude Delmas, L'OTAN, Presses universitaires de France, Que Sais-je, numéro 865, Paris, 1981, page 31.
4. *Ibid.*, page 85.
5. Dieter S. Lutz, La guerre nucléaire malgré nous, Éditions La Découverte-Maspéro, Paris, 1983, page 312.
6. Jean Klein, Sécurité et désarmement en Europe, Éditions Economica, Paris, 1987, page 12
7. Paul Buteux, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980*, Cambridge University Press, New York, 1983, page 17.
8. *Ibid.*, page 23.
9. Delmas, page 81.
10. Buteux, page 15.
11. Morton Halperin, *Nuclear Fallacy*, Ballinger, Cambridge, 1987, page 94.
12. Daniel Charles, *Nuclear Planning in NATO*, Ballinger, Cambridge, 1987, page 122.
13. Manuel de l'OTAN, page 49.
14. Buteux, page 194.
15. *Ibid.*, page 202.
16. Charles, page 114.
17. Daniel Charles, "Who controls NATO's nuclear weapons", *Bulletin of the Atomic Scientists*, avril 1985, page 47.
18. Kelleher, page 457.
19. *Ibid.*, page 461.
20. Joshua Epstein, "Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe", *International Security*, printemps 1988, page 163.
21. Buteux, page 204.
22. Kelleher, page 462.
23. *Ibid.*, page 462.
24. *Ibid.*, page 461.
25. Charles, page 127.
26. Paul Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces*, Yale University Press, New Haven, 1983, page 171.
27. Kelleher, page 464.

Jocelyn Coulon est chargé de la chronique des affaires internationales au journal *Le Devoir* à Montréal.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, Suite 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN: 0-662-95056-9